



Resolución 446/2020

S/REF: 001-040757

N/REF: R/0446/2020; 100-003960

Fecha: La de firma

Reclamante [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Información solicitada: Productividad y gratificaciones extraordinarias (2019)

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante LTAIBG), con fecha 10 de febrero de 2020, la siguiente información:

(...) Con el fin de conocer el modo en el que se emplean los recursos públicos, solicito de Presidencia del Gobierno y de cada uno de los Ministerios y sus Organismos Autónomos la siguiente información:

1. *La cuantía total abonada durante el año 2019 en los conceptos de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas).*

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. *Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten estas partidas, o se faciliten instrucciones para realizar el mismo.*

3. *Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios y sus Organismo Autónomos.*

Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.

El resto de empleados igualmente debe identificarse salvo que de la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que atenta contra la protección de datos personales, en cuyo caso, solicito que la información se remita con el mayor detalle posibles, por niveles, tipos de puestos, etc.

2. Mediante resolución de 30 de junio de 2020 -notificada el día 4 de julio-, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA contestó al solicitante lo siguiente:

(...)Con fecha 12 de febrero de 2020, esta solicitud se recibió en la Dirección General de Organización e Inspección, fecha a partir de la cual empezó a contar el plazo de un mes previsto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, para su resolución.

Con fecha 10 de marzo de 2020 se notificó al interesado la ampliación de plazo para poder resolver la solicitud, en un mes, con base en el artículo 20.1 de la citada LTAIBG, en el que se señala que el plazo de un mes para resolver la solicitud podrá ampliarse por otro mes más en caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.

Así mismo, el plazo de tramitación de la solicitud se ha interrumpido, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y de las sucesivas prórrogas aprobadas para el mismo.

Una vez reanudados los plazos y analizada la solicitud, esta Dirección General le informa de lo siguiente:

En relación al primer punto de su solicitud, señalarle que el importe abonado por este Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias, en el ejercicio 2019, ascendió a 12.793.512,55 €, siendo las partidas individualizadas abonadas, de 11.929.459,55 €, en concepto de productividad y de 864.053,00 €, en concepto de gratificaciones.

Debe reseñarse en este punto que los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente, sino coyuntural, pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial asociado a un periodo determinado, que no tiene por qué producirse de forma continuada, advirtiéndole, por tanto, de que se corresponden con ese periodo concreto de tiempo, pudiendo variar en periodos posteriores la cuantía que se perciba por estos conceptos.

Por lo que respecta al segundo apartado de su solicitud, informarle de que las normas o instrucciones de aplicación en el reparto de dichas cuantías, en el ámbito del Ministerio, se corresponden con la legislación aplicable, de carácter general o particular del ámbito del departamento.

En lo que atañe a la normativa general de aplicación, en la prorrogada Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado, en su artículo 22.uno, se determina:

E) El complemento de productividad retribuirá el especial rendimiento, la actividad y dedicación extraordinarias y el interés o iniciativa con que se desempeñen los puestos de trabajo.

Cada Departamento ministerial u organismo público determinará, dentro del crédito total disponible, que experimentará el incremento máximo previsto en el artículo 18.dos, en términos anuales, respecto al establecido a 31 de diciembre de 2017, las cuantías parciales asignadas a sus distintos ámbitos orgánicos, territoriales, funcionales o de tipo de puesto. Así mismo, determinará los criterios de distribución y de fijación de las cuantías individuales del complemento de productividad, de acuerdo con las siguientes normas:

1.ª La valoración de la productividad deberá realizarse en función de circunstancias objetivas relacionadas con el tipo de puesto de trabajo y el desempeño del mismo y, en su caso, con el grado de participación en la consecución de los resultados u objetivos asignados al correspondiente programa.

2.ª En ningún caso las cuantías asignadas por complemento de productividad durante un período de tiempo originarán derechos individuales respecto de las valoraciones o apreciaciones correspondientes a períodos sucesivos.

F) Las gratificaciones por servicios extraordinarios, que se concederán por los Departamentos ministeriales u Organismos públicos dentro de los créditos asignados a tal fin, que experimentarán el incremento máximo previsto en el artículo 18.dos, en términos anuales, respecto a los asignados a 31 de diciembre de 2017.

Estas gratificaciones tendrán carácter excepcional y solamente podrán ser reconocidas por servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo sin que, en ningún caso, puedan ser fijas en su cuantía ni periódicas en su devengo, ni originar derechos individuales en períodos sucesivos.

Por otra parte, el artículo 23 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, establece como retribuciones básicas de los funcionarios en el apartado c) el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, y en el apartado d) las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

La cuantía global de la productividad no podrá exceder de un porcentaje sobre los costes totales de personal de cada programa y de cada órgano que se determinará en la Ley de Presupuestos.

El responsable de la gestión de cada programa de gasto, dentro de las correspondientes dotaciones presupuestarias determinará, de acuerdo con la normativa establecida en la Ley de Presupuestos, la cuantía individual que corresponda, en su caso, a cada funcionario.

En segundo lugar y, respecto a la normativa particular de aplicación en el ámbito del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se acompaña como anexo a la presente resolución la siguiente relación de Órdenes, Resoluciones e Instrucciones, que han venido siendo objeto de actualización para la fijación de criterios y límites en la aplicación del complemento de productividad.

- Orden Ministerial comunicada de 23 de abril de 1997, que fijó los criterios para la aplicación del complemento de productividad en el Departamento, estableciendo en su anexo I los importes mínimos y máximos de dicho complemento para cada nivel de complemento de destino.

- *Acuerdo del Subsecretario de fecha 19 de diciembre de 2001, por el que se estableció la conversión a euros de los importes de la Orden anterior, sin que ello afectase a los respectivos límites.*
- *Resolución del Subsecretario de fecha 23 de julio de 2003, por la que se estableció el complemento de productividad que puede asignarse, como máximo, a los titulares de puestos de trabajo de secretario/a de puestos nivel 30.*
- *Actualización del Anexo I de fecha 16 de junio de 2010, en el que se reducen los límites mínimos de la productividad de los diferentes niveles, manteniendo los importes máximos. Incluye un cuadro con los límites de las secretarías de Altos cargos del departamento y una cuantía específica para las secretarías de las Subdirectoras o Subdirectores.*

En relación al último punto de su solicitud y, teniendo en consideración el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos (CI/001/2015, de 24 de junio), una vez realizada la ponderación de los intereses en conflicto, se entiende que facilitando el montante global asignado en concepto de gratificaciones y productividad, detallado y desglosado para cada unidad orgánica del departamento, que es repartido entre el personal siguiendo la normativa expuesta en el apartado anterior, se cumple con la finalidad de la Ley de Transparencia, esto es, la de facilitar el conocimiento de cómo y con qué finalidad se utiliza el dinero público y qué criterios se usan para la gestión del mismo.

En este sentido, teniendo en consideración lo anterior y, con la voluntad de querer facilitar al máximo la información solicitada y a la vez proteger los derechos de todas las personas afectadas, se ha resuelto facilitar la información de forma suficientemente pormenorizada para permitir conocer adecuadamente el uso de los recursos en la Administración al haberse trasladado, por una parte, los criterios de aplicación y, por otra, las cuantías abonadas por cada uno de los ámbitos organizativos de este Ministerio, de forma que se permita al solicitante conocer cómo se toman las decisiones relativas a ese reparto y cómo se manejan los fondos públicos en este departamento, vinculando la información que se facilita a los objetivos perseguidos por la Ley de Transparencia.

Se adjunta a continuación, el listado de los importes abonados en el ejercicio 2019, individualizado por conceptos, tal y como se adelantara para el primer apartado, de la productividad y gratificaciones del personal del Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, para cada uno de los ámbitos organizativos, de conformidad con las denominaciones existentes en dicho ejercicio para cada una de ellas

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 31 de julio de 2020, el interesado presentó, al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

La información entregada no se corresponde con el criterio interpretativo CI/001/2015 de 24 de junio. En el mismo se determina (puntos 2 y 3 del apartado II "Criterios Interpretativos") que "Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal."

En ese sentido debería concederse el acceso a la información nominal sobre las retribuciones correspondientes a personal eventual de asesoramiento y especial confianza, personal directivo, directivo y personal no directivo de libre designación (puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28, estos últimos siempre que sean de libre designación).

4. Con fecha 5 de agosto de 2020, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, al objeto de que se pudieran hacer las alegaciones que se considerasen oportunas. La respuesta a la solicitud de alegaciones tuvo entrada el 27 de agosto de 2020 y en la misma se indicaba lo siguiente:

1º. En la Resolución impugnada se proporciona la información solicitada referida al importe abonado por el Ministerio en concepto de productividad y gratificaciones a lo largo de 2019, tanto en su montante global como por centro directivo, siempre desglosando ambos conceptos.

Del mismo modo, se facilita toda la normativa reguladora de la fijación y asignación del complemento de productividad y de las gratificaciones.

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

Tal y como se expuso en la Resolución contra la que se reclama, teniendo en consideración el criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos (CI/001/2015, de 24 de junio), una vez realizada la ponderación de los intereses en conflicto, este centro directivo entiende que facilitando el montante global asignado en concepto de gratificaciones y productividad, detallado y desglosado para cada unidad orgánica del departamento, que es repartido entre el personal siguiendo la normativa que se ha facilitado al reclamante, se cumple con la finalidad de la Ley de Transparencia, esto es, la de facilitar el conocimiento de cómo y con qué finalidad se utiliza el dinero público y qué criterios se usan para la gestión del mismo.

2º. Por otro lado, la Sentencia la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional 1/2018, de 5 de febrero, recaída en procedimiento de apelación, por denegación de datos nominativos de complementos de productividad establece la obligación de dar trámite de audiencia a los interesados antes de proporcionar datos retributivos. Así, señala que “el artículo 19 de la Ley 19/2013, cuando regula la tramitación de las reclamaciones, exige que: 3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación.” En el presente caso, y sin entrar a valorar si la información concedida puede afectar de forma directa a datos de especial protección personal en base a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, sí debe destacarse que, la información concedida afecta a los derechos e intereses de una serie de personas, funcionarios, que pueden verse afectados y no se les ha concedido la oportunidad de alegar lo que considerasen conveniente, o incluso su consentimiento expreso”.

3º. Este criterio jurisprudencial debe ser puesto necesariamente en relación con el contenido global del criterio interpretativo del CTBG mencionado por el reclamante (CI 001-2015 de 24 de junio), sobre el que deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

- Debe realizarse la ponderación de los derechos e intereses prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG.*
- Se establece una suerte de “gradación” entre el personal eventual, el personal directivo y el resto de los puestos de libre designación, en función de su nivel.*
- El criterio interpretativo 2.C establece literalmente que “En todo caso, la información de las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni*

desglose de conceptos retributivos” , porque de dichos desgloses podría derivarse un acceso indirecto a datos personales especialmente protegidos. A ese respecto, es preciso recordar que la productividad es un concepto retributivo de carácter ordinario, de forma que este criterio interpretativo, expresado como está en términos absolutos, entra en contradicción con el CI 3, referido específicamente, a la solicitud de datos de productividad.

- Finalmente, se reconoce que los criterios interpretativos tienen carácter flexible y genérico, de forma que serán las Unidades de Información quienes deben resolver y evaluar cada caso concreto.

4º. Por los motivos expuestos, aun entendiendo, tal y como se expone en el apartado primero, que la información aportada es suficiente, se da traslado de los datos retributivos correspondientes a:

- Altos cargos del Departamento. Dichas retribuciones se encuentran publicadas en el Portal de Transparencia en términos brutos anuales. (https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/retribuciones.htm?id=RET_anyo_2019_E00003601&lang=es&fcAct=2020-08-03T11:23:37.666Z). Dado que se indica el número de trienios que incluyen dichas retribuciones, los desgloses retributivos podrán ser realizados por el interesado sobre la base de los datos proporcionados y las retribuciones fijadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 cuyos artículos específicos se contenían en la Resolución reclamada.

- Personal eventual. Se proporcionan los datos de retribuciones brutas anuales correspondientes a 2019 de todo el personal eventual que ha proporcionado su consentimiento expreso para ello, de conformidad con lo previsto en el criterio interpretativo 2.C, que establece que “En todo caso, la información de las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos”. Se adjunta como Anexo.

5. En atención al escrito de alegaciones y con fecha 31 de agosto de 2020, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió Audiencia del expediente al reclamante para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes en defensa de su pretensión. Dichas alegaciones tuvieron entrada el 6 de septiembre e indicaban lo siguiente:

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

El criterio interpretativo CTBG CI/001/2015, y en consecuencia la idea que "...con carácter general cuando un empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel jerárquico en el órgano, organismo o entidad, o que se provea mediante un proceso que se base en la discrecionalidad ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad y a la protección de datos de carácter personal..." está ampliamente avalada, no solo por haber sido emitido por el órgano independiente creado por el Poder Legislativo para garantizar ley el cumplimiento de la Ley de Transparencia y, por ende, velar por ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública que tenemos los ciudadanos, sino también por la Agencia Estatal de Protección de Datos, el máximo garante derecho intimidad de las personas y de la protección de datos personales, y también, recientemente, por el Tribunal Supremo.

El órgano que resuelve mi petición de información pública en el Ministerio de Fomento pone en tela de juicio la idoneidad de este Criterio y lo reinterpreta, resolviendo que solo debe conceder el acceso a la información solicitada en el caso del personal eventual y, dentro de estos, únicamente quienes den su consentimiento expreso.

Pues bien, por un lado es importante señalar que no nos encontramos ante una solicitud de información que afecte a datos personales especialmente protegidos y, por tanto, que requiera el consentimiento expreso y por escrito del afectado. No se ha solicitado ningún tipo de información que pueda revelar la ideología, afiliación sindical, religión y creencias de los empleados públicos, si bien el Ministerio de Fomento parece darles tal categoría ya que como literalmente señala "...Se proporcionan los datos de retribuciones brutas anuales correspondientes a 2019 de todo el personal eventual que ha proporcionado su consentimiento expreso para ello..."

Por lo tanto, al no tratarse de datos especialmente protegidos, en los casos del personal nombrado en base a procedimientos discrecionales, con carácter general, debe darse acceso a la información solicitada, y únicamente ponderar intereses ("razonadamente" como determina la Ley) en casos personales concretos en los que pudiera haber un bien superior a proteger por poder afectar a su intimidad o a su seguridad, e incluso en este caso, como el propio Tribunal Supremo señala, esta ponderación debe aplicarse con "carácter restrictivo".

En este punto es importante señalar que, tanto el complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, como las gratificaciones extraordinarias, que se abonan por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, no evidencia ningún tipo de dato que pueda afectar a la intimidad de las personas, ya que son complementos salariales que se abonan únicamente por realizar actividades públicas que el órgano tenga legalmente encomendados. Por otro lado, hay que significar que los nombres y apellidos, con mención al puesto que ocupan, todos y cada una de las personas afectadas en mi pregunta (a excepción

del personal eventual) se hace pública en el BOE por lo que, salvo que este trámite no se haya hecho por motivos de protección como puedan ser la violencia de género o terrorismo, y que el Ministerio de Fomento no ha mencionado, tampoco puede afectar a la intimidad o seguridad de las personas.

Por último, es importante señalar, por sorprendente, el papel que otorga el Ministerio al derecho a formular alegaciones de terceros interesados recogidos en el artículo 19 de la Ley de Transparencia. Las alegaciones son un derecho procedimental de los interesados que se puede ejercer en todos los procedimientos administrativos, pero en ningún caso es un derecho de veto como pretende el Ministerio. El hecho de que terceros...(...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en relación con el artículo 8 del [Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁵](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.

2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. Como cuestión de carácter formal que ha afectado a la tramitación de la solicitud de información de la que trae causa la presente reclamación, cabe aludir a la suspensión de términos y plazos administrativos establecida en el apartado 1, de la Disposición Adicional

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Tercera, del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de alarma⁷ para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; suspensión que ha finalizado mediante el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que señala en relación con los plazos: *Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.*

Así, consta en el expediente que la solicitud de información fue presentada el 10 de febrero, que el día 12 tuvo entrada en el competente para resolverla y que, casi transcurrido el plazo máximo de un mes y poco antes de la suspensión de los plazos administrativos derivada de la declaración del estado de alarma, se produjo la ampliación del plazo para resolver con fecha 10 de marzo.

Por otro lado, la reanudación de los plazos administrativos se produjo con fecha de 1 de junio. En este sentido, el plazo se reanudaba descontando el tiempo ya transcurrido desde la entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver, teniendo también en consideración la ampliación del plazo para resolver acordada y la declaración del estado de alarma y, con el mismo, la suspensión de plazos administrativos- el 14 de marzo. Y ello teniendo en cuenta que, según señala el Informe de la Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de fecha 20 de marzo de 2020, en relación a la suspensión de plazos y la posibilidad de seguir tramitando reclamaciones *“es razonable concluir que el sentido del apartado 1, de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020, es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”. Dado que, como ha quedado dicho, se está en presencia de cargas para los interesados, éstos tuvieron la facultad de cumplimentar el trámite de que se tratara antes de la declaración del estado de alarma, y esos días que dejaron pasar no se recuperan ya, sin perjuicio de que, cuando acabe dicho estado excepcional, vuelvan a tener la posibilidad de cumplimentar el trámite en el tiempo que les restare antes de la expiración del plazo.”*

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3692

Teniendo en cuenta estas circunstancias y que la resolución recurrida está fechada el 30 de junio y fue notificada el 4 de julio, podemos concluir que la misma fue resuelta y notificada fuera del plazo máximo de un mes legalmente establecido en el art. 20.1 de la LTAIBG antes mencionado.

4. Por otro lado, y respecto del fondo del asunto, debemos recordar que el objeto de la solicitud se centra en conocer tres tipos de informaciones,

1. La cuantía total abonada durante el año 2019 en los conceptos de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas).

2. Cualquier tipo de documento o contenido (resolución, circular, mail, plan, etc.) a través de los cuales se determine cómo se reparten estas partidas, o se faciliten instrucciones para realizar el mismo.

3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias (en partidas individualizadas) durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en Presidencia del Gobierno y en los Ministerios y sus Organismo Autónomos.

Se ruega que se identifique individualmente a cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, petición que se realiza en base al Criterio interpretativo 1/2015 del Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno y de la Agencia Española de Datos, así como a la Sentencia de Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo número 1768/2019.

El resto de empleados igualmente debe identificarse salvo que de la ponderación de interés, debidamente motivada, se considere que atenta contra la protección de datos personales, en cuyo caso, solicito que la información se remita con el mayor detalle posibles, por niveles, tipos de puestos, etc.

Así, se solicita i) la cuantía total abonada en 2019 en concepto de productividad y de gratificaciones extraordinarias- diferenciando entre ambos conceptos- ii) la documentación o instrucciones donde se detallen los criterios de reparto de dichas productividades y/o gratificaciones extraordinarias iii) las cantidades percibidas por dichos conceptos. Respecto de esta última información, el solicitante menciona expresamente el criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD).

En su respuesta, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, proporciona una respuesta parcial en la que aporta la información de respuesta a las dos primeras partes de la solicitud de información pero no identifica los perceptores de los complementos retributivos, en el entendido de que dicha ausencia de identificación se acomoda al criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno conjuntamente con la Agencia Española de Protección de Datos.

Por otro lado, y ya en trámite de alegaciones, alude a la necesidad de llevar a cabo un trámite de audiencia llegando a mencionar que, incluso, consideraría necesario contar con el consentimiento expreso de los afectados y, en base a este criterio y a lo que considera una interpretación adecuada a los señalado en la interpretación de 2015, amplía la información proporcionada sin llegar a cumplir completamente, según el reclamante, en criterio compartido por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con los términos en los que se pronuncia el criterio interpretativo señalado.

5. En primer lugar, sobre los criterios que han de seguirse en la realización del trámite de audiencia a los terceros afectados- responsabilidad que, en cualquier caso, atañe al Organismo que ha recibido y tramitado la solicitud de información, a pesar de lo cual no consta que, ni en la ampliación del plazo para resolver acordada, el MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA haya realizado dicho trámite- ha de tenerse en cuenta el criterio interpretativo que ha sido aprobado, conjuntamente de nuevo con la AEPD este año 2020 y donde se indica lo siguiente:

Cuando el acceso a la información solicitada pueda afectar a derechos o intereses de terceros- siendo el derecho a la protección de datos personales uno de ellos, pero no el único posible- los gestores de solicitudes de información deben proceder a la apertura de un trámite de audiencia de quince días a los terceros afectados por la información que se solicita. Dicho trámite deberá llevarse a cabo en los días inmediatamente posteriores a la recepción de la solicitud de información.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que ya el art. 15.2 LTAIBG prevé que, en el caso de datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano la regla general es la publicidad de dicha información, pero sin que se excluya la realización del trámite de audiencia al objeto de tener constancia de la existencia de circunstancias o situaciones que debieran tenerse en cuenta al decidir sobre el acceso.

Dichos terceros deben estar debidamente identificados (art. 19.3 LTAIBG), de tal manera que el trámite de audiencia no devenga en impracticable pero, al mismo tiempo, con la práctica del mismo no se obstaculice el derecho de acceso a la información pública.

El plazo para dictar la resolución queda suspendido durante la práctica del trámite de audiencia (art. 19.3, segundo inciso, LTAIBG) hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación. La suspensión del plazo para resolver debe ser notificada al reclamante para evitar que considere que su solicitud ha sido desestimada por silencio.

La suspensión del plazo para dictar resolución se mantiene hasta que se hayan recibido las alegaciones de los terceros interesados- en el supuesto que dichas alegaciones se reciban antes de la finalización del plazo concedido al efecto- o bien haya transcurrido el plazo concedido para la formulación de alegaciones. Es decir, transcurrido el plazo de quince días indicado en el art. 19.3 LTAIBG sin que los interesados contactados hayan formulado alegaciones, o presentadas estas antes del vencimiento de dicho plazo, se reanuda el plazo para dictar resolución.

En consecuencia, los plazos previstos en el art. 20.1 LTAIBG han de considerarse ampliados por el tiempo que ha durado la suspensión.

El trámite de audiencia se lleva a cabo para proporcionar a los órganos tramitadores la información necesaria para cumplir lo indicado por el art. 15, esto es:

— *Recibir el consentimiento expreso para aquellos supuestos en los que sea necesario (art. 15.1 LTAIBG).*

— *Ser informado de las circunstancias presentes en cada caso concreto en los supuestos en los que sea requerida la ponderación entre derechos indicada en el apartado 3 del artículo 15. Ello implica que, cuando sea requerida dicha ponderación y no el consentimiento expreso del interesado, una negativa de éste a la cesión a un tercero de su información personal, si bien puede ser considerada como oposición al tratamiento de datos que implica la cesión de la información, tendrá los efectos que correspondan en la ponderación que el órgano competente haya de realizar en cada caso concreto. Todo ello sin que estos supuestos lleguen a equipararse al tratamiento de los datos especialmente protegidos- categorías especiales de datos- que, como hemos indicado, requieren el consentimiento expreso del afectado.*

Recibida respuesta al trámite de audiencia, el órgano encargado de resolver la solicitud de información deberá decidir sobre el acceso en función de la naturaleza de los datos personales

recogidos en la información solicitada y las circunstancias planteadas por el interesado en su escrito de alegaciones.

A la hora de decidir sobre la petición de acceso, si se trata de alguno de los supuestos previstos en el art. 15, apartado 1, LTAIBG, habrá de verificarse por el órgano gestor del acceso si existe el consentimiento expreso, y en su caso por escrito, del interesado, y si no fuera así, salvo que concurran las excepciones previstas en el propio art. 15.1 (que el interesado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso, en el apartado primero del art. 15.1, o que el acceso estuviese amparado por una norma con rango de ley, en el apartado segundo del art. 15.1), habrá de denegarse el acceso. Si no fuera aplicable dicho apartado 1 del artículo 15, si la decisión fuere favorable al acceso, en aquellos casos en los que haya habido oposición de un tercero, la información no será proporcionada al solicitante hasta que la resolución sobre el acceso deviniera firme porque haya transcurrido el plazo para presentar recurso judicial contencioso-administrativo sin haberlo formalizado o porque, presentado el mismo, éste hubiera confirmado por sentencia firme la resolución administrativa favorable al acceso (art. 20.2, in fine, en relación con el art. 22.2).

En este sentido, y al no encontrarnos ante información encuadrable en el apartado 1 del art. 15, ha de recordarse que en ningún caso es necesario el consentimiento expreso del interesado sino que, claramente, nos encontramos en el supuesto de ponderación entre derechos previsto en el art. 15.3 y para cuya realización ya se dieron las reglas oportunas en el criterio interpretativo de 2015 tantas veces mencionado.

Asimismo, por su interés dado la coincidencia de cuestiones planteadas, debemos mencionar la reciente sentencia, de 7 de octubre de 2020, dictada por el Juzgado Central de lo contencioso-administrativo nº 5 de Madrid en el PO 9/2020 en un asunto muy similar al planteado en este expediente- retribuciones de personal eventual de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno- y que, al desestimar el recurso planteado frente a la resolución del Consejo de Transparencia, se pronuncia en el siguiente sentido:

*(...) el trámite de audiencia a terceros, tiene lugar cuando la denegación a la información se funda en la protección de los derechos e intereses de terceros. En este caso no existe tal resolución, por cuanto que, la Adm. de cuyos datos se interesaron por parte de la Fundación Civio, nada resolvió sobre dicha solicitud de datos, aun cuando en el trámite de la solicitud consta haber dado traslado de aquella a los interesados.(...)los datos interesados por la Fundación Civio, **no son datos de especial protección; por lo que, sin necesidad de consentimiento, ni audiencia por ello, se debe aquilatar y ponderar los intereses en conflicto***

a la luz de los intereses a proteger; por un lado, datos personales de no especial protección, y por otro, el interés público en la gestión de acción pública.(...)Se ha de estar, pues al contenido del art. 15, que en relación a los datos de carácter general, alude a la necesidad de una ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Ponderación y no consentimiento o audiencia. No se exige el consentimiento de los interesados; de lo que cabe concluir que, no nos encontramos ante el concepto de interesado en los términos expuestos en el art. 4.1 b) de la Ley 39/2015, el cual habla de derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; y ya hemos visto que el derecho a la protección de datos en los términos solicitados cede en presencia de datos de carácter personal no especialmente protegidos; respecto de los que solamente se exige la ponderación indicada; de donde no cabe extraer que sus derechos, en los términos del aludido art. 4 de la Ley 39/2015, resulten afectados. CUARTO.- De lo reseñado cabe concluir que no concurre el motivo de impugnación relativo a la falta de audiencia por ser innecesario en el caso analizado; debiendo traer a esta resolución, los argumentos recogidos en la resolución cuestionada en orden al comportamiento de la Adm. recurrida y sus consecuencias en la aplicación de la normativa de transparencia. Así, por un lado, no formula alegaciones; no resuelve expresamente, y nada informa sobre los posibles afectados.

6. Por otro lado, y ya sobre el fondo del asunto, debemos llamar la atención sobre el hecho de que las cuestiones planteadas en el presente expediente ya han sido resueltas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en expedientes de reclamación tramitados a instancias del mismo interesado.

Por ejemplo, en el expediente [R/0329/2020](#)⁸, a la hora de analizar las cuestiones controvertidas en la actual reclamación, relativa a la identificación de los perceptores del complemento de productividad y las gratificaciones extraordinarias, se razonaba lo siguiente:

6. *Por otro lado, en lo relativo al apartado tercero de la solicitud de información, que requiere la identificación individualizada de los perceptores, debemos tener en cuenta- como ya señala el solicitante- el criterio interpretativo aprobado en 2015 conjuntamente por el*

⁸ https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la AEPD que, recordemos, es el Organismo competente para velar por la salvaguarda del derecho a la protección de datos personales.

En dicho criterio se analiza el acceso a información sobre retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento- quedando englobadas, por ello, tanto la productividad propiamente dicha como las gratificaciones extraordinarias que eventualmente pudieran existir- y concluye lo siguiente:

3.- Información referente a las retribuciones vinculadas a la productividad o al rendimiento, con identificación o no de sus perceptores, e información relativa al complemento de productividad o incentivo al rendimiento percibido por uno o varios funcionarios o empleados públicos determinados.

*Con carácter general, la cuantía de los complementos o incentivos retributivos ligados a la productividad o el rendimiento percibidos efectivamente por los empleados o funcionarios de un determinado órgano, organismo o entidad del sector público estatal no puede conocerse a priori, pues, por esencia, depende de la productividad o rendimiento desarrollado por éstos y éste es un dato que solo puede determinarse a posteriori, una vez verificados dicho rendimiento o productividad. De este modo, la información, aún en el caso de que no incorpore la identificación de los perceptores, puede facilitarse únicamente por **períodos vencidos**.*

Igualmente, con carácter general, los complementos o incentivos vinculados a la productividad o al rendimiento no tienen carácter permanente sino coyuntural pues están dirigidos a retribuir un rendimiento o productividad especial, que no tiene por qué producirse de forma continuada. Por ello, la información, caso de facilitarse, deberá incluir la expresa advertencia de que corresponde a un período determinado y que no tiene por qué percibirse en el futuro con la misma cuantía.

*Hechas estas salvedades, **los criterios expuestos en los precedentes apartados A y B serían de aplicación al caso de las retribuciones ligadas al rendimiento o la productividad: cuando la información solicitada no incluya la identificación de los perceptores, con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTAIBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados**. Por otro lado, debe recordarse que la ponderación del art. 15.3, realizada para el caso de información sobre retribuciones de empleados públicos en el*

criterio conjunto ya indicado, opera cuando el acceso permita identificar a las personas, pero no cuando se establezcan medios para no conocer la identidad del afectado.

Los criterios precedentes a los que se hace referencia en el apartado reproducido son los siguientes:

a) Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Y ello porque, en los tres casos, el interés de los ciudadanos por conocer las retribuciones de los empleados públicos que ocupan ese tipo de puestos conecta directamente con su derecho a conocer el funcionamiento de las instituciones públicas y el modo en que se emplean los recursos públicos y prima sobre el interés individual en la preservación de la intimidad o los datos de carácter personal.

b) En este sentido -y sin perjuicio de lo que se ha dicho en los antecedentes de este escrito sobre el carácter flexible y genérico de los criterios interpretativos contenidos en el mismo y sobre la competencia exclusiva de las Unidades de Información para resolver y evaluar en cada caso concreto-, con el fin de contribuir a la más clara comprensión de las reglas establecidas en el precedente apartado a) y a título meramente ejemplificativo, puede decirse que el órgano, organismo o entidad responsable de la información concedería el acceso a la información sobre las retribuciones correspondientes a:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza –asesores en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado-, aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*
- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*
- Personal no directivo de libre designación. En este caso, la prevalencia del interés público sobre los derechos individuales es **decreciente en función del nivel jerárquico** del empleado o funcionario público, considerándose que en los puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes, podría prevalecer, con carácter general, el interés público en la divulgación de la información relativa a las retribuciones de los puestos provistos con un*

grado de discrecionalidad sobre el interés individual en la preservación de la intimidad y los datos de carácter personal y que en los puestos de niveles inferiores prevalecería, con carácter general, el interés individual en la protección de los derechos fundamentales citados.

*A. En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará **en cómputo anual** y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos en los términos del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), esto es, datos reveladores de la ideología, la afiliación sindical, la religión y las creencias y datos referentes al origen racial, a la salud y a la vida sexual. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD.*

B. También en todo caso, y en el supuesto de que resulte obligado facilitar la información, se observará lo señalado en la regla B del precedente epígrafe 1 respecto a la aplicación del artículo 14.1 de la LTAIBG y a las situaciones especiales de los funcionarios o empleados públicos que desaconsejen el suministro de la información.

Por lo tanto, y como resumen, la identificación de los perceptores de productividades y/o gratificaciones extraordinarias- atendiendo al necesario equilibrio entre el derecho a la protección de datos personales y el derecho de acceso a la información pública- queda avalada tanto por el Consejo de Transparencia como por la Autoridad competente en materia de protección de datos en los siguientes supuestos:

- Personal eventual de asesoramiento y especial confianza aunque sean funcionarios de carrera en situación especial.*
- Personal directivo, esto es: a) El personal expresamente identificado como tal en los Estatutos de las Agencias Estatales, los organismos y los entes públicos; b) Los Subdirectores Generales; c) Los Subdelegados del Gobierno en las provincias y c) Los cargos equivalentes en las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles.*
- Personal no directivo de libre designación: puestos de nivel 30 no Subdirectores Generales o asimilados, 29 y 28 –éstos últimos siempre que sean de libre designación- o equivalentes.*

Asimismo, debe destacarse que, al no tratarse de información que pueda calificarse como datos sensibles- categorías especiales de datos o datos especialmente protegidos en su

antigua denominación- no se requiere consentimiento del afectado sino que nos encontramos ante la ponderación entre derechos prevista en el art. 15.3 de la LTAIBG. Es esa ponderación, en relación a los trabajadores antes identificados, la que se realiza en el criterio interpretativo que hemos señalado.

Por otro lado, tal y como se indica en el criterio y menciona expresamente el criterio, fuera de los casos en los que se considera que prevalece el derecho de acceso frente al derecho a la protección de datos personales, la información, en este caso sobre productividades y gratificaciones, puede realizarse sin identificar a los perceptores. En este caso se puede realizar tanto la anonimización del que recibe la productividad o gratificación como utilizar otras fórmulas tales como proporcionar la información por niveles del puesto de trabajo. En estos casos, y al no producirse ningún daño en la esfera de derechos personales- concretamente, a la protección de sus datos- de los afectados, no se da la premisa prevista en el art. 19.3 – afectación a derechos o intereses- para aplicar el trámite de audiencia previsto en dicho precepto.

7. *En aplicación del criterio descrito existen numerosos precedentes tramitados por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre este mismo asunto. Así, por ejemplo, la reclamación [R/0165/2017](#)⁹, retribuciones de productividades en el Ministerio de Sanidad; la R/0352/2017, productividades en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF); R/0460/2017, productividades mensuales asignadas en el Ministerio del Interior, o la R/0101/2018, productividades de altos cargos en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, entre otros muchos.*

En ellos se argumentaba lo siguiente:

“En el presente caso, no se aprecia que la solicitud de acceso presentada sea abusiva, dado que conecta directamente con la finalidad de la LTAIBG, recogida en su Preámbulo, que no es otra que someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones que les afectan a los ciudadanos, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones. Esto es precisamente, lo que se pretende conseguir cuando se solicita información sobre gratificaciones extraordinarias en concepto de productividad percibidas por los Altos cargos y personal de un Ministerio, asunto sobre el que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado con anterioridad

⁹ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE.html

en múltiples ocasiones, reconociendo en todas ellas el derecho de los solicitantes a conocer dicha información.

(...) debe señalarse que, atendiendo a la definición de dato de carácter personal del art. 3 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, esto es, cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables, el código que mencionan los reclamantes también puede ser considerado un dato de carácter personal. A pesar de ello, la información puede proporcionarse de tal manera que se impida la identificación- a salvo de los supuestos en los que dicha identificación sea posible de acuerdo al Criterio Interpretativo-, como decimos, dando la cuantía global, por ejemplo por niveles o unidades siempre que se impida la identificación de los perceptores.

En el caso que nos ocupa, la Administración ha proporcionado la información sin identificar a los titulares de los datos y dando la cuantía global por niveles, lo que a nuestro juicio es conforme con el criterio apuntado, pero siempre y cuando los trabajadores a los que afecte la información no ocupen puestos de asesoramiento y especial confianza, de personal directivo o de personal no directivo de libre designación, en cuyo caso prevalece siempre el derecho de acceso a la información frente a la protección de datos personales.

Por lo tanto, las productividades percibidas por los trabajadores cuya categorías o funciones puedan ser incluidas en las señaladas en el criterio interpretativo como merecedoras de una especial transparencia y, por lo tanto, su conocimiento no puede considerarse como una vulneración de su derecho a la protección de datos personales no amparadas por la norma, deben ser proporcionadas al solicitante.”

Por lo tanto, debido a la coincidencia de las cuestiones controvertidas, entendemos que este criterio debe mantenerse también en el presente caso.

8. *Igualmente, en lo referente al criterio de reparto de productividades, también son muchos los precedentes tramitados en el Consejo de Transparencia que han finalizado con resolución estimatoria (R/0400, 0403, 0409, 0445, 0459, 0476, 0488 o 0498, todos del año 2016) que ha sido ratificada posteriormente por los Tribunales de Justicia.*

En este sentido, con fecha 27 de marzo de 2018, el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo número 4, de Madrid, dictó la siguiente Sentencia en el Recurso Contencioso-Administrativo registrado con el número 36/2016, presentado por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT): “Se desestima el Recurso Contencioso-Administrativo PO núm. 36/2016, interpuesto por la Abogacía del Estado, en la

representación que legalmente ostenta, contra las resoluciones identificadas en el encabezamiento de esta Sentencia, que se confirman, por ser conformes a derecho, con imposición de costas a la parte demandante en los términos recogidos en el último fundamento de derecho.”

Los argumentos de la Sentencia fueron los siguientes:

“ SEXTO. - Expuesta los argumentos de las partes, y resueltas las objeciones formales, la primera cuestión que se plantea es si el EBEP contiene un régimen específico de acceso a la información.

La respuesta ha de ser negativa.

(...) No cabe calificar el artículo 40. 1ª y f) del EBEP de” régimen específico de acceso a la información”, en los términos a que se refiere la DA Primera de la Ley 19/2013 y nada obsta a esta conclusión que el EBEP haya modificado la Ley 30/84. El artículo 40. 1ª) del EBEP solo establece con carácter general que los representantes de los trabajadores (Juntas de personal y Delegados de personal) “en su caso”, tienen como una de sus funciones la de recibir información sobre la política de personal, evolución de las retribuciones, del empleo y de la mejora del rendimiento.

Alega la parte demandante, que existe un régimen singular de información a las Juntas de Personal, lo que hemos rechazado y que esta función se integra en el derecho a la negociación colectiva y representación y participación de los funcionarios públicos en los órganos públicos.

En este punto, convenimos con la Junta de Personal de la AEAT de Valencia, cuando afirma que la demanda entremezcla la función representativa de las Juntas de Personal con la negociación colectiva y pretende privar a la Junta de Personal de derecho de información que le reconoce el EBEP.

Alude la parte demandante al acuerdo de 28 de mayo de 2009, entre la AEAT y las organizaciones sindicales más representativas de la AEAT.

De su contenido, resulta que se reconoce únicamente a los delegados sindicales de las organizaciones sindicales firmantes, el derecho a conocer mensualmente las cantidades que perciba cada empleado de su ámbito provincial por el complemento de productividad. Para nada se menciona a las Juntas de Personal que junto con los Delegados de Personal son los que representan a los trabajadores en el centro de trabajo, ni este “acuerdo” puede limitar el derecho reconocido a las Juntas de Personal en el artículo 40 del EBEP. (...)

Por último, carece virtualidad alguna la referencia a la quiebra de la buena fe comercial exigida en el artículo 89 del ET, pues la petición de información no se enmarca en ningún proceso negociador. Se alude al peligro que suministrar la información requerida para la lucha contra el fraude fiscal, pero no se alcanza a entender que solicitar información acerca de objetivos asignados, criterios de reparto, instrucciones, perjudique “la prevención, investigación y sanción de ilícitos administrativos y penales o las funciones administrativas de inspección”, alegaciones, todos ellas, carentes de cualquier sustrato probatorio.”

9. Esta Sentencia fue recurrida por la AEAT en Apelación ante la Audiencia Nacional, que dictó la Sentencia de 23 de noviembre de 2018, por la que acordaba

1º) Desestimar dicho recurso de apelación.

2º) Confirmar la sentencia Nº 49/2018, de 27 de marzo, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 4 en el Recurso Contencioso-Administrativo 36/2016.

3º) Condenar a la parte apelante al pago de las costas en la presente apelación.

Los razonamientos de esta Sentencia fueron los siguientes: “TERCERO.- Aceptando íntegramente los razonamientos jurídicos expuestos por el órgano Judicial de 1ª Instancia, debemos rechazar los argumentos expuestos en el recurso de apelación, que vienen a ser en esencia, los argumentos expuestos en la primera instancia y en vía administrativa para denegar el acceso a la Junta de Personal recurrente, y que no se concretan de forma separada en el recurso de apelación, pero que pasamos a examinar:

*A) A lo expuesto en la sentencia impugnada habría que añadir que la información solicitada, **esencialmente, se refiere a los criterios seguidos para el reparto de los incentivos**, pero no afecta a terceros, como ya se planteó en la sentencia de fecha 5.2.2018, RA 1/2018 (en la que la Abogacía del Estado sostuvo lo contrario, sobre el derecho de la Junta de personal a conocer del contenido de las bolsas de productividad); por lo que no consta que afecte a los datos personales de los perceptores de dichos incentivos.*

B) Tampoco queda acreditado que ello ponga en situación de riesgo la actuación de la Inspección de persecución del fraude fiscal, o tenga trascendencia tributaria como alega la Abogacía del Estado, en el sentido de que pueda afectar a las tareas de Inspección, ni existe dato alguno que pueda inferir dicha conclusión, por lo que no puede invocarse el art.14.1.e/ y g/.de la Ley 19/2013.

C) Y de forma análoga a lo que dijimos en la sentencia de fecha 19.4.2017 (RA 13/2017), el acceso a dicha información forma parte de los fines perseguidos por las Juntas de Personal, que son órganos de representación de los trabajadores, y por tanto, del colectivo potencialmente destinatario de dichas bolsas de productividad, con pleno respeto y sin que ello afecte a la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva. Por consiguiente, que dichos sindicatos hayan accedido a dicha información como indica la apelante no menoscaba las competencias de la Junta de Personal para dicho acceso, precisamente, por aplicación del art.40.1.a/ y f/. Así la DA 1ª de la Ley 19/2013 ha querido respetar las singularidades existentes en ámbitos concretos en que existe un régimen específico de acceso a la información, como el tributario, urbanismo o medio ambiente. Pero este no es el caso del EBEP aprobado por RDL 5/2015.

Por consiguiente, el art.13 de la Ley de Transparencia 19/2013 lo que obliga es a realizar una adecuada ponderación de los intereses en conflicto; ponderación debidamente realizada por el Juez a quo, en el sentido de que **resulta procedente dicho acceso a una información que contribuye a la transparencia y justificación de la objetividad de la Administración en el reparto de la productividad**. Y en este sentido, como dijimos en nuestra sentencia de fecha 19.4.2017, ha de indicarse que si la Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), como se deducía del viejo art. 35.h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, lo que no puede entenderse es que la petición realizada por la apelada pueda ser de peor condición después de la vigencia de la Ley 19/2013 que antes de la misma.

D) Todo lo anteriormente indicado no queda desvirtuado por el acuerdo de 28.5.2009 que contempla el acceso a dicha información a los delegados sindicales, pues ello no impide que sea de aplicación precisamente a las Juntas de personal por los preceptos invocados de contrario, art.40.1.a/ y f/ del EBEB, como tampoco por lo que haya declarada la jurisdicción social que cita la apelante, que no se refiere al mismo supuesto de autos.

Lo expuesto conlleva la confirmación de la sentencia impugnada, lo que conlleva a su vez la confirmación igualmente de la desestimación del Recurso Contencioso-Administrativo.”

10. Esta Sentencia fue igualmente recurrida por la AEAT en Casación ante el Tribunal Supremo, que dictó la reciente Sentencia de 11 de junio de 2020, por la que acuerda Desestimar el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima), de 23 de noviembre de 2018, sin hacer expresa condena de las costas en casación.

Para el Tribunal Supremo, "(...) La Administración no considera aplicable el régimen de acceso a la información pública previsto en la Ley 19/2013 por entender que este queda desplazado por la previsión contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado Real Decreto legislativo 5/2015 de 30 de octubre, en concreto en su artículo 40.1.

(...) A juicio de este Tribunal, el precepto transcrito no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información que las Juntas de Personal pueden tener en relación con aquellas materias relativas los empleados que representan y la información que les atañe.

Dicha norma se limita a señalar que los representantes de los trabajadores (las Juntas de Personal de Personal y los Delegados de Personal) han de recibir información sobre determinados aspectos, entre ellos «la evolución de las retribuciones del personal». Una interpretación flexible de esta norma permitiría entender que bajo la expresión «evolución de las retribuciones» se incluyen las variaciones que se producen como consecuencia de la productividad y los criterios de reparto. Pero, en todo caso, aun cuando se acogiese una interpretación más restrictiva, el precepto no impide ni limita el derecho a tener acceso a otros datos distintos, incluyendo aquellos que inciden directamente en la retribución del personal al que representan. El mero hecho de ser destinatario natural de una información concreta no equivale limitar su derecho a solicitar una información pública distinta.

En definitiva, el precepto en cuestión no fija límites o condiciones en el contenido de la información que puede solicitar y obtener las Juntas de Personal, por lo que no se constituye como un régimen jurídico específico de acceso a la información que desplace y sustituya al previsto en la Ley de Transparencia y Buen gobierno.

(...) En definitiva, sus normas no regulan el derecho de información referido a los empleados públicos. En todo caso, las previsiones del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, en relación con los delegados de personal y los comités de empresa, al regular «los derechos de información y consulta», establece con carácter general que «1. El comité de empresa tendrá derecho a ser informado y consultado por el empresario sobre aquellas cuestiones que puedan afectar a los trabajadores, así como sobre la situación de la empresa y la evolución del empleo en la misma, en los términos previstos en este artículo» (art. 64) y todo ello «sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en otros artículos de esta ley o en otras normas legales o reglamentarias».

En definitiva, esta norma no puede ser tomada como un régimen alternativo que regule, de forma autónoma y diferenciada, el derecho de acceso a la información pública que

ostentan las Juntas de Personal respecto a una Administración Pública en relación con las retribuciones de los empleados públicos.

En dicha norma se establece un régimen diferenciado entre la negociación colectiva (arts. 32 a 38) y la representación de los empleados (art. 39 a 44). Pero, tal y como afirma el representante legal de la Junta de Personal de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Valencia, el hecho de que se estén desarrollando negociaciones con los representantes sindicales y que se les proporcione información en las mesas de negociación correspondientes, para que puedan ejercer sus funciones sindicales, no puede privar a los órganos de representación del acceso a la información pública sobre temas que conciernen al personal que representa, pues la Junta de Personal tiene derecho a conocer los objetivos de los que depende el concreto reparto de las distintas bolsas de productividad, los criterios seguidos para su distribución y las instrucciones emitidas para efectuarlo, **al tratarse de una información directamente relacionada con las retribuciones de los empleados públicos**. No existe ningún precepto que limite o excluya el derecho a obtener dicha información con independencia de la actuación de los sindicatos que intervienen en la negociación colectiva, antes al contrario el art. 40 del propio Estatuto, establece un derecho a ser informados de forma independiente.

(...) En definitiva, la transparencia y publicidad tanto los objetivos perseguidos por un ente público y su grado de cumplimiento como de los criterios de distribución de los fondos públicos, en este caso relacionados con el reparto de la retribución por productividad entre los empleados, tiene especial importancia para la ley.

Por el contrario, no ha quedado justificado que la información solicitada dificulte o impida la represión de ilícitos tributarios o las funciones de inspección, vigilancia y control de la Agencia Tributaria. (...)

Finalmente, y como apoyo a todo lo señalado en los apartados anteriores de la presente resolución, debe recordarse que "El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental reconocido a nivel internacional como tal, debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos; es un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además las Administraciones Públicas se financian con fondos procedentes de los contribuyentes y su misión principal consiste en servir a los ciudadanos por lo que toda la información que generan y poseen pertenece a la ciudadanía. Pueden distinguirse dos aspectos en cuanto al derecho al acceso a la información: Transparencia proactiva, como aquella obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer

la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas y la Transparencia reactiva: Es el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información de y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria". "Las diferentes y numerosas menciones a este derecho coinciden en resaltar la creciente importancia que está cobrando, ya que el mismo supone una herramienta indispensable para adquirir aquellos conocimientos que permiten controlar la actuación de los gobiernos y prevenir y luchar contra la corrupción así como contrarrestar la violación de derechos. De estos preceptos se desprende que el derecho de acceso a la información debe ser destacado como un valor intrínseco al concepto de democracia." (Sentencia nº 46/2017, de 22 de junio de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº2 de Madrid, dictada en el PO 38/2016).

En conclusión, y basándonos en los argumentos desarrollados en los apartados precedentes de la presente resolución y en la interpretación tanto de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como de los Tribunales de Justicia, entendemos que la reclamación debe ser estimada al objeto de aportar la información que aún no ha sido proporcionada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede:

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 31 de julio de 2020, contra la resolución del MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, de fecha 30 de junio de 2020.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

3. Cuantía total recibida en concepto de productividad y gratificaciones extraordinarias durante el año 2019 por cada uno de los empleados públicos que presta (o ha prestado) servicio en el Ministerio.

La información sobre productividades y gratificaciones, con identificación individual de cada uno de los perceptores de puestos que se ocupen como personal eventual, así como personal titular de órganos directivos y personal de puestos de libre designación, se debe dar en cómputo anual y sin identificación de conceptos retributivos. Para el resto de trabajadores, la Administración puede proporcionar la información sin identificar a los titulares de los datos y

dando la cuantía global por niveles, también en cómputo anual y sin identificación de conceptos retributivos.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹¹](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹²](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>